

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/68934>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

# Besturen in commissie

*Verklaring van een fenomeen*

Martin Schulz werkt aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur van de Universiteit van Tilburg aan een proefschrift over commissies en is senior adviseur bij Berenschot Procesmanagement.

Mark van Twist is bijzonder hoogleraar Publiek-private samenwerking aan de Faculteit Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen, decaan van de NSOB en directeur bij Berenschot Procesmanagement.

Henk Geveke is directeur Nationale Veiligheid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken.

\* Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

**Martin Schulz,  
Mark van Twist en  
Henk Geveke\***

*Correspondentiegegevens:*

Drs. J.M. Schulz  
Universiteit van Tilburg  
Tilburgse School voor Politiek en Bestuur  
Postbus 90153  
5000 LE Tilburg  
013-4662128  
j.m.schulz@uvt.nl

Prof. dr. M.J.W. van Twist  
Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur  
Lange Voorhout 17  
2514 EB Den Haag  
070-3024910  
twist@nsob.nl

Drs. H.G. Geveke  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
070 426 8365  
henk.geveke@minbzk.nl

## Samenvatting

Nederland bestuurt in commissie. Bepaald niet iedereen is daar gelukkig mee. Regelmatig klinkt de roep om het mes te zetten in het aantal commissies (zie bijvoorbeeld Duyvendak en Van de Koppel 2005).<sup>1</sup> Commissies zouden vooral dienen als werkverschaffing voor bestuurders van weleer. Ze worden opgevat als synoniem voor alles wat stroperig is, geen resultaat oplevert en afbreuk doet aan het politieke primaat. In dat licht verzocht de Tweede Kamer al eerder per motie het aantal onderzoeks- en adviescommissies te beperken.<sup>2</sup> De minister van Bestuurlijke Vernieuwing uit het vorige kabinet, Alexander Pechtold, liet weten 'gek te worden van adviescommissies' toen hij een bundel met opstellen over het verschijnsel kreeg aangeboden.<sup>3</sup> Diverse ministers uit eerdere kabinetten hebben hun tanden

er al op stukgebeten, maar een beroep doen op commissies lijkt onuitroeibaar als fenomeen. Dat vraagt om een nader onderzoek naar 'besturen in commissie'. Want wat weten we er eigenlijk precies vanaf? Hoeveel commissies worden er ingesteld? Waarom worden ze ingesteld? Wie wil afrekenen met de veelheid aan commissies die Nederland kent, doet er goed aan zich eerst te verdiepen in de redenen die er zijn om keer op keer toch weer van hun diensten gebruik te maken.

## 1 Inleiding

Nederland bestuurt in commissie, althans zo lijkt het soms. Of het nu gaat om de vuurwerkrap in Enschede (commissie-Oosting), een vliegveld in zee (commissie-Terlouw), de toekomst van de Randstad (commissie-Kok) of het opperbevelhebberschap van

de strijdkrachten (commissie-Franssen), voor ieder complex probleem wordt wel weer een commissie ingesteld. Maar eigenlijk weet niemand om hoeveel commissies het nu eigenlijk gaat en wat deze commissies kosten.<sup>4</sup> Deze vraag wordt vooral interessant als we ook kijken naar wat die commissies voortbrengen. Gek genoeg is er maar heel weinig empirisch onderzoek naar commissies gedaan (relatieve uitzonderingen bij Wheare 1955; Popper 1970; Chapman 1973; Cartwright 1975; Robberts 1996). Er bestaan wel de nodige beschouwingen, maar het ontbreekt aan feitelijke gegevens en empirisch inzicht (bijvoorbeeld Scholten 1974; Van der Burg 1975; Kan 1975; Frissen 2002; Van Twist e.a. 2004; Duyvendak e.a. 2005). Vele overzichtswerken in de bestuurswetenschappen reppen op enig moment wel van commissies en hun taken. Dat maakt hun functioneren echter eerder tot een publiek geheim, dan tot een goed onderzocht fenomeen (bijvoorbeeld Van Braam 1988; Van Deth en Vis 1995; Korsten en Toonen 1988; Nelissen e.a. 2004; Howlett en Ramesh 2003). In onze studie 'Besturen in commissie' (Schulz e.a. 2006), zijn we daarom de materie ingedoken. Als definitie voor commissie hebben we gekozen: 'een (meer of minder omvangrijke) groep mensen die overwegend van buiten het ambtelijk apparaat komt en die de opdracht krijgt om op een bepaald beleidsterrein een bijdrage te leveren aan de aanpak van kwesties, in de breedste zin van het woord, in het openbaar bestuur door onderzoek te verrichten, advies uit te brengen, of te bemiddelen tussen belanghebbenden, dan wel de uitvoering van bepaalde maatregelen te helpen stimuleren'.<sup>5</sup> Deze definitie is bewust breed geformuleerd. Immers, niet iedere commissie staat onder die naam te boek. Of het nu gaat om taskforces, werkgroepen, stuurgroepen, commissies van toezicht of interventieteams, telkens gaat het om groepen van personen die gezamenlijk op ad-hocbasis een bepaalde kwestie aanpakken. Het fenomeen van een overheid die bestuurt in commissie, strekt zich uit over de grenzen van de taal heen. Daarbij lijkt de huidige trend in het openbaar bestuur er vooral één van verbale vernieuwing: minder 'commissies' en daarvoor in de plaats meer 'taskforces' (vergelijk Van Twist 1994).

In dit artikel gaan we in op vragen die met het instellen van een commissie samenhangen. Hoeveel commissies zijn er eigenlijk? Waarom worden ze ingesteld? Op welk moment worden ze ingezet?

Deze en andere vragen zijn de aanleiding geweest om dit artikel te schrijven. We pretenderen niet het definitieve antwoord daarop gevonden te hebben. Wel is onze inzet om door middel van de uitgebreide empirische verkenning waarvan in dit artikel verslag wordt gedaan, bij te dragen aan een verdiepte discussie en verdere gedachtevorming over commissies en hun rol in het openbaar bestuur.

## 2 Aanpak van het onderzoek

Ons onderzoek naar commissies beslaat de periode van 1995 tot en met 2005. Deze begrenzing is om pragmatische redenen gekozen. De (meeste) instellingsbesluiten van commissies zijn via het zoekstelsel van de Staatscourant, dat vanaf 1995 is geautomatiseerd, via het internet terug te vinden. Van commissies van vóór 1995 hebben wij dan ook geen beeld. Deze zijn in onze kwantitatieve analyses niet meegenomen. Het onderzoek eindigt aan het eind van 2005 om de al even pragmatische reden dat wij ons vanaf dat moment hebben beziggehouden met het analyseren en verwerken van het cijfermateriaal. In het onderzoek hebben wij alle commissies meegenomen waarvan wij bijvoorbeeld rapporten, vergoedingsbesluiten en andere officiële stukken zijn tegengekomen. Niet van alle commissies hebben we een compleet beeld kunnen krijgen. Soms ontbraken stukken in de archieven en soms ook werden ze voor ons niet beschikbaar gemaakt. Dit verklaart waarom wij niet bij alle grafieken die in dit artikel zijn opgenomen dezelfde N vermelden.

In aanvulling op onze uitgebreide analyse van schriftelijke stukken hebben wij met twintig (oud-) voorzitters en (oud-)leden en tien (oud-)secretarissen van commissies gesprekken gevoerd over de wijze waarop commissies opereren. Deze gesprekken hebben gedetailleerde beschrijvingen en kwalitatieve inzichten in het werk van commissies opgeleverd. Mede op basis van hun inbreng is gezocht naar een goede indeling van aanleiding tot en motieven voor de instelling van commissies.

### *Inbedding*

Hoewel de benamingen in de literatuur soms verschillen, geven vele bijdragen over commissies blijk van de navolgende structuur voor analyse van commissies (zie bijvoorbeeld Moore 1913; Gosnell 1934; Sellar 1947; Wheare 1955; Plowden 1971; Chapman 1973; Cartwright 1975; Van der Burg 1975, 425-426;

Frissen 2002; Schulz e.a. 2006). Ergens in het beleid of in gebeurtenissen in de maatschappij bevindt zich een aanleiding voor het instellen van een commissie (*context*). Denk bijvoorbeeld aan de commissies-Oosting en -Alders, die zijn ingesteld naar aanleiding van de explosie van de vuurwerkfabriek SE Fireworks in Enschede of de brand in café 't Hemeltje in Volendam. Deze commissie krijgt een bepaalde taak, zoals het onderzoeken, onderhandelen of welke andere indeling van taken dan ook wordt gebruikt (*taak*). Voorbeelden zijn hier de vooral aanjagende en stimulerende taken van de Taskforce Jeugdwerkloosheid, de vooral onderzoekende en adviserende taken van de Commissie Besluitvorming Stemmachines en de vooral adviserende taken van de commissie-Brownlow, die aan president Roosevelt adviseerde over de inrichting van het openbaar bestuur (Roberts 1996). Bij deze taken past een bepaalde samenstelling van de commissie, die gezien de taken bepaalde werkzaamheden zal uitvoeren (*samenstelling* en *werkwijze*). Zo hebben in de commissie-Korthals Altes (Inrichting Verkiezingsproces) zowel leden uit de wetenschap als uit de praktijk zitting gehad. Deze commissie heeft vervolgens veel studie verricht, zowel in eigen land als in het buitenland. Ook de effecten die commissies sorteren, behoren tot de standaardonderwerpen die auteurs behandelen (*effecten*). Denk hier bijvoorbeeld aan de intrekking van het 'Besluit Goedkeuring Stemmachines' door staatssecretaris Bijleveld van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar aanleiding van het rapport van de Commissie Inrichting Verkiezingsproces, of aan de verschillende commissies die elkaar rondom Schiphol telkens weer opvolgen en daar steeds weer kleine veranderingen teweegbrengen, bijvoorbeeld op het gebied van geluidhinder.

Binnen dit kader richten we ons in dit artikel op de context waarin commissies worden ingesteld. Daarbij maken we een onderscheid naar aanleidingen (gebeurtenissen in beleid en omgeving) en motieven (doelen van instellers van commissies).<sup>6</sup>

#### Aantallen commissies

In ons onderzoek komen we voor de periode 1995-2005 in totaal 364 commissies tegen die zijn ingesteld door de rijksoverheid. Het gaat hierbij om commissies die naar aanleiding van een ad-hockwestie worden ingesteld, maar die soms wel over langere periode (meer dan een jaar) actief kunnen zijn. Bij

benadering betekent dit dat er zo'n beetje om de andere week een commissie wordt ingesteld. Veel of weinig? Opvallend is dat de pogingen van de afgelopen jaren om het aantal commissies terug te dringen, in elk geval niet hebben geholpen. In tabel 1 is te zien dat de kabinetten Kok I en II (exclusief het regeringsjaar 1994) en Balkenende I en II (exclusief het regeringsjaar 2006) nagenoeg evenveel commissies hebben ingesteld. Tijdens Kok I en II zijn volgens onze telling 146 commissies ingesteld, tegen 144 tijdens Balkenende I en II. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de kabinetten Kok een langere zittingsduur hebben gekend. Corrigeren we het aantal ingestelde commissies voor het aantal regeringsjaren dan ontstaat het volgende beeld. Onder Kok I en II zijn per jaar gemiddeld 21 commissies ingesteld, tegen een gemiddeld aantal van 36 commissies per jaar onder Balkenende I en II.

Tabel 1. Aantallen commissies naar departement, per kabinetsperiode in de periode 1995-2005, tussen haakjes het gemiddeld aantal commissies per jaar ( $N = 290$ )<sup>8</sup>

| Ministerie   | Tijdens<br>Kok I en II | Tijdens<br>Balkenende<br>I en II | Totaal     |
|--|------------------------|----------------------------------|------------|
| Onderwijs, Cultuur en Wetenschap                       | 32 (4,6)               | 23 (5,8)                         | 55         |
| Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties              | 15 (2,1)               | 33 (8,3)                         | 48         |
| Justitie   | 26 (3,7)               | 20 (5,0)                         | 46         |
| Volksgezondheid, Welzijn en Sport                      | 22 (3,1)               | 12 (3,0)                         | 34         |
| Verkeer en Waterstaat                                  | 12 (1,7)               | 15 (3,8)                         | 27         |
| Economische Zaken                                      | 9 (1,3)                | 11 (2,8)                         | 20         |
| Sociale Zaken en Werkgelegenheid                       | 8 (1,1)                | 10 (2,5)                         | 18         |
| Financiën  | 7 (1,0)                | 6 (1,5)                          | 13         |
| Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer | 3 (0,4)                | 6 (1,5)                          | 9          |
| Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit                   | 5 (0,7)                | 4 (1,0)                          | 9          |
| Buitenlandse Zaken                                     | 5 (0,7)                | 1 (0,3)                          | 6          |
| Defensie   | 1 (0,1)                | 2 (0,5)                          | 3          |
| Algemene Zaken   | 1 (0,1)                | 1 (0,3)                          | 2          |
| <b>Totaal</b>  | <b>146 (20,9)</b>      | <b>144 (36,0)</b>                | <b>290</b> |

Of er sprake is van een trend ('we gaan steeds meer commissies instellen'), kunnen we op basis van onze analyse van de afgelopen jaren niet met zekerheid stellen. Daarvoor zal een langer tijdsbestek moeten worden onderzocht. Maar als en voor zover er al sprake is van een trend, lijkt het er toch op dat we kunnen verwachten dat er in de toekomst eerder meer dan minder commissies zullen worden ingesteld. Dit, in tegenspraak tot de gepassioneerde pleidooien die wij in het recente verleden veelvuldig mochten vernemen, dat het nu toch maar eens afgelopen zou moeten zijn met 'al die commissies'.<sup>7</sup> Een mogelijke eenvoudige verklaring voor het toegenomen aantal commissies is niet te geven. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat er een negatieve relatie bestaat tussen stabiliteit van het kabinet en de hoeveelheid ingestelde commissies per jaar. Naarmate het kabinet minder stabiel is en de onenigheid groter wordt, zullen er meer commissies worden ingesteld. Maar dit is slechts één van de vele mogelijke verklaringen voor het toegenomen aantal commissies.

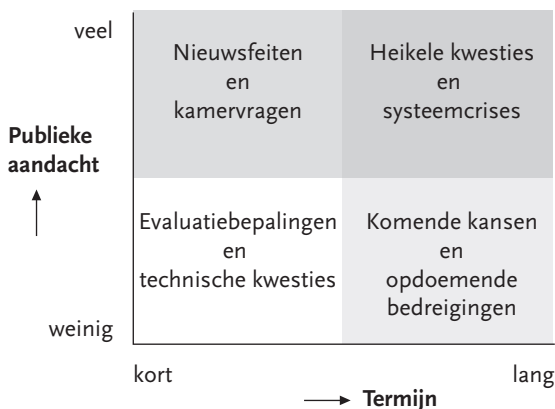
Niet alle ministeries stellen evenveel commissies in. Dat het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de meeste commissies instelt, is weinig verrassend. In het onderwijs (zie ook de discussies over governance en horizontalisering van verhoudingen bij bijvoorbeeld Putters e.a. 2007) is van oudsher sprake van grote autonomie voor instellingen. Commissies kunnen dan de verbindende schakel tussen overheid en veld vormen. De grote toename van het aantal commissies bij het ministerie van Binnenlandse Zaken tijdens de kabinetten Balkenende is vooral gelegen in de instelling van de veertien commissies die voort zijn gekomen uit het Programma Andere Overheid (PAO). Binnen het ministerie van Defensie is het instellen van commissies eerder een zeldzaamheid. Kwesties worden daar waarschijnlijk liefst vooral intern opgelost. De éénmans commissie-Van Kemenade, die onderzoek deed naar de voorvallen in Srebrenica, is een relatieve uitzondering.

### 3 Waarom (alweer) een commissie?

Als er dan steeds in het politieke en maatschappelijke debat voor wordt gepleit om met minder in plaats van met meer commissies te werken, waarom worden ze dan toch steeds ingesteld? Wie een probleem wil aanpakken, moet met een analyse van de

oorzaken beginnen. Natuurlijk verschillen binnen de consensusmaatschappij of netwerksamenleving de situaties waarin commissies worden ingesteld van elkaar (Van Twist e.a. 2002). Soms zijn er plotselinge drama's die om een onderzoek door een commissie vragen. Dan weer zijn er vraagstukken aan de orde die al veel langer leven, maar nooit zijn opgepakt en die langzaam maar zeker het gezag van overheid en politiek ondermijnen. Of het betreft situaties die zich de komende decennia aandienen, en waarvoor tijdig slimme maatregelen moeten worden bedacht. Het instellen van een commissie is in zulke situaties een veilige oplossing om het thema gedegen te laten onderzoeken, maar ook om de nodige beslissingen nog even uit te stellen.

Concreet zijn er naar ons idee vier (soorten) aanleidingen te onderscheiden voor het instellen van commissies. Deze soorten aanleidingen verschillen van elkaar op het criterium 'aandacht' en 'tijd' (zie figuur 1).



Figuur 1. Aanleidingen voor het instellen van commissies

De scheidslijnen die we hier in analytische zin aanbrengen, zijn in de praktijk overigens niet altijd scherp te trekken, al was het maar omdat de context van kleur kan veranderen. Wat een technische kwestie lijkt (zoals geluidshinder op Schiphol), kan grote nieuwswaarde krijgen als voorzitter en bewindspersoon hun ongenoegen over elkaar in de openbaarheid uiten, en een plotseling drama (zoals de Bijlmer-ramp) kan jaren later een legitimiteitscrisis worden als de ware toedracht maar niet duidelijk wordt. Niet zelden ook ontwikkelt een bepaald thema zich in de loop van de tijd van een kans of bedreiging tot een

technische kwestie, tot een heikel thema of zelfs een systeemcrisis waarover vervolgens naar aanleiding van 'onthullende' media-aandacht Kamervragen worden gesteld (zoals in het geval van de stemmachines).

*Nieuwsfeiten en Kamervragen.* Onverwachte gebeurtenissen treden op. Sommige gebeurtenissen trekken direct de aandacht van de media en hebben een dermate grote impact op het politiek-bestuurlijke systeem dat zij onvermijdelijk leiden tot het instellen van een commissie (zo bespreken Lipsky en Olsen 1969 en 1977 de instelling van commissies naar aanleiding van rellen). Hierbij gaat het niet alleen om rampen en ander onheil (zoals de Bijlmer-ramp in Amsterdam, de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam, dierziektecrises (zoals varkenspest, BSE en AI) en de moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh), maar ook maatschappelijke misstanden, bestuurlijke fiasco's en schandalen die onverwacht op voorpagina's verschijnen en tot Kamervragen leiden, rekenen we tot deze categorie. Zie in dat kader ook de recent ingestelde commissie die onderzoek moet doen naar de (vermeende) marteling door onze militairen in Afghanistan. Een commissie wordt ingesteld om de feiten boven tafel te krijgen, om aan waarheidsvinding te doen. De Ceteco-affaire in Zuid-Holland (commissie-Van Dijk), het misbruik van de ESF-subsidies (commissie-De Koning) en de crisis bij de arbeidsbureaus (commissie-Vonhoff) bieden hiervan mooie voorbeelden. Bij zulke gebeurtenissen met hoge nieuwswaarde en politieke aandacht is het instellen van een commissie voor de bestuurder meestal onontkoombaar: 'de onderste steen moet boven' en 'het moet tot de bodem worden uitgezocht' zijn uitspraken van bewindspersonen die we in dergelijke situaties verwachten. Vanwege diezelfde nieuwswaarde en aandacht staan ook de meeste commissies die naar aanleiding van een onverwachte gebeurtenis worden ingesteld, direct in de 'spotlights'.

*Evaluatiebepalingen en technische kwesties.* Hierbij gaat het om kwesties die om deskundigheid vragen (Popper 1970, 9-10). Niet alleen gebeurtenissen met nieuwswaarde vragen om een commissie. Er zijn dagelijks in het openbaar bestuur vele onderwerpen die zich routinematig aandienen en die om een gerichte aanpak vragen. Veel wetgeving bevat bijvoorbeeld een evaluatiebepaling, waardoor enkele jaren na inwerkingtreding vrijwel automatisch een com-

missie wordt ingesteld om die evaluatie uit te voeren of te begeleiden. Bekende voorbeelden zijn de evaluatie van de politieorganisatie (commissies-Ringeling en -Leemhuis) en de evaluatie van de Arbeidsvoorziening (commissie-Van Dijk). Ook zijn er voortdurend allerlei 'technische' kwesties die nader onderzoek vragen, of die gemonitord moeten worden. Als voorbeelden daarvan kunnen commissies worden aangetroffen op uiteenlopende terreinen zoals: klachtenbehandelingen bij aanstellingskeuringen (commissie-Van Berkesteijn), breedbandproeven (commissie-Van der Doef), de gebiedsindeling van de Kamers van Koophandel en Fabrieken (commissie-Epema), het opperbevelhebberschap in de krijgsmacht (commissie-Franssen), de herooverweging van het loodswezen (commissie-Frissen), tieneropvang (commissie-Heemskerck), structuurversterking van de veenkoloniën (commissie-Hoekstra), schippersinternaten (commissie-De Jong), de fiscale behandeling van pensioenen (commissie-Muiswinkel), kansspelautomaten (commissie-Nijpels), behandeling van heroïneverslaafden (commissie-Ree), asbestslachtoffers (commissie-De Ruiter) en de tarieven van de gerechtsdeurwaarder (commissie-Van der Winkel).

*Heikele kwesties en systeemcrises.* Regelmatig stapelen gebeurtenissen uit het verleden zich op. Het zijn meestal niet de plotselinge gebeurtenissen of de technische vraagstukken waar bestuurders zich het hoofd over breken. Dat doen zij wel over 'heikele kwesties' die misschien geen grote nieuwswaarde hebben, maar buitengewoon lastig oplosbaar zijn, en die kunnen verworden tot slepende zaken die langzaam maar zeker de legitimiteit van het politiek-bestuurlijke bestel of het gezag van de politiek bedreigen. De geluidsoverlast door Schiphol is in dat kader een mooi voorbeeld van zo'n vervelende kwestie. Het betreft hier een vraagstuk dat inmiddels al zolang speelt dat er vele commissies over hebben geadviseerd; vrij recent de commissies-In 't Veld, -Berkhout en -Eversdijk. Ook de voortdurende discussie over het functioneren en de organisatie van de rijksdienst rekenen we tot deze categorie. Dit is onder meer onderzocht door de commissies-Van Veen, -Vonhoff, en -Wiegel. Ook in 2006 horen we nog regelmatig de roep om het instellen van commissies. Zo zouden de AOW en de hypotheekrenteaftrek uitermate geschikte thema's zijn om voorgelegd te worden aan een commissie, zoals econoom

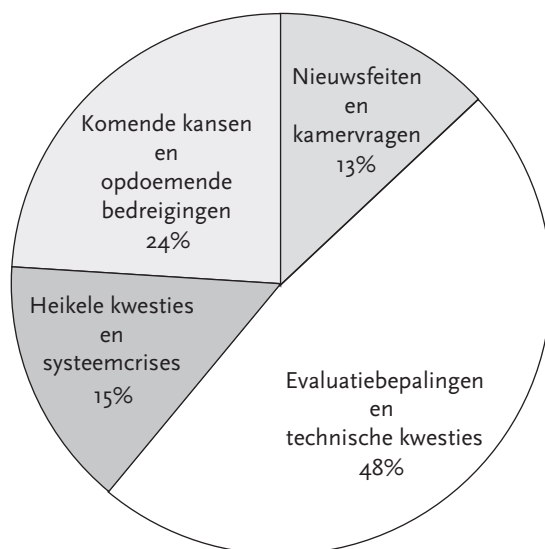
en CDA-prominent Lans Bovenberg aangeeft in reactie op het verkiezingsprogramma van zijn partij.<sup>9</sup>

Het drama in Srebrenica is in de loop van de tijd uitgegroeid tot een echte systeemcrisis (zie de commissie-Van Kemenade). Dat geldt ook voor de toenemende geruchtenstroom na de ramp met het vrachtvliegtuig van El Al in de Amsterdamse Bijlmermeer in 1992. Een onderzoek dat direct uitgevoerd werd na de ramp, wees als oorzaak een constructiefout bij de motorophanging aan. Hulpverleners en bewoners waren echter ongerust over de aard van de lading die het toestel vervoerde. Een aantal van hen kreeg gezondheidsklachten. Ook waren er aanhoudende geruchten over giftige stoffen aan boord, zoals uranium, en over de aanwezigheid van mannen in witte pakken, die vlak na het ongeluk op de rampplek waren gezien. Bij dit alles speelde een rol dat het om een tussenlanding ging, dat er onduidelijkheid bestond over de oorspronkelijke vrachtbrief uit New York, dat onduidelijk was wat er op Schiphol was gebeurd en dat de locaties van El Al op Schiphol nauwelijks toegankelijk waren voor de overheid. Nieuwe onthullingen in de media leidden steeds weer tot vragen in de Tweede Kamer en zo bleef de Bijlmerramp jaar na jaar op de politieke agenda. Eind 1997 stelde minister Jorritsma van Verkeer en Waterstaat de Commissie informatiestroom luchtvrachtdocumentatie (commissie-Hoekstra) in om uit te zoeken waarom het niet was gelukt volledige informatie over de vracht van het toestel te krijgen. Deze commissie kon de lucht echter niet klaren. Nog voor de commissie klaar was, kwam een zoveelste onthulling (over het aantreffen van uranium in urinemonsters van betrokkenen), die in 1998 leidde tot instelling van een parlementaire enquêtecommissie (meer over enquêtecommissies bij Muller en Coenen 2002).<sup>10</sup>

#### *Komende kansen en opdoemende bedreigingen.*

Waar sommige vraagstukken stammen uit een recent of langer verleden, kan ook de toekomst zich aankondigen als context die aanleiding geeft tot instelling van commissies. De uitdagingen die dat met zich mee brengt, worden graag in de handen van een commissie gelegd. Toen het Millennium naderde en er grote zorg was voor de gevolgen voor de veiligheid van fatale computerfouten doordat software in beveiligingssystemen het jaartal 2000 niet zou kunnen verwerken, werd een Coördinatiecom-

missie Millennium Openbare Orde en Veiligheid (commissie-Alders) opgericht. Toekomstige klimaatveranderingen en daarmee samenhangende vraagstukken op het gebied van waterveiligheid, vormden reden voor het instellen van de Commissie Noodoverloopgebieden (commissie-Luteijn). De toenemende complexiteit van de samenleving stelt politiek en overheid in het algemeen voor tal van vragen, uiteenlopend van zorgen over de toekomst van de jeugd (de Taskforce jeugdwerkloosheid onder voorzitterschap van Hans de Boer) en de ouderen (de Taskforce Ouderen onder leiding van Nijpels), via de toekomst van ICT en overheidscommunicatie (de commissie-Docters van Leeuwen en de commissie-Wallage) en de bouw van een vliegveld in zee (commissie-Terlouw) tot de mogelijkheden van bioterrorisme (commissie-Terlouw).



Figuur 2. Aanleidingen tot het instellen van commissies in de periode 1995-2005 (N = 115)

Uit onze kwantitatieve analyse blijkt dat bijna de helft van de door ons op dit punt nader onderzochte commissies wordt ingesteld, omdat een evaluatiebepaling uit de wet dit vraagt of omdat er sprake is van een technische kwestie (48%). Daarbij kunnen we in algemene zin aangeven dat de meeste commissies die we in deze categorie zijn tegengekomen, technisch van aard zijn. Bijna een kwart van de commissies die wij hebben onderzocht, wordt ingesteld vanuit het oogpunt dat het goed is om nu al over de



toekomst na te denken. Het aantal storende problemen en systeemcrises waarvoor commissies worden ingesteld, valt in de praktijk mee, evenals het aantal commissies dat wordt ingesteld naar aanleiding van nieuwsfeiten en Kamervragen. Dit is opvallend. Immers, zijn het niet juist deze commissies die in de media de meeste aandacht krijgen, waar iedereen bij voorbaat al een mening over heeft? Betekent dit dan niet ook dat een ander, veel groter aantal commissies tot de grote onbekenden behoort? Op basis van deze uitkomsten is onze indruk dat de discussies, zoals ze in het openbaar bestuur over commissies worden gevoerd, voornamelijk voortvloeien uit indrukken van commissies die regelmatig in de media verschijnen, wat een nogal eenzijdig beeld over 'besturen in commissie' oproept.

#### 4 Instellingsmotieven

De aanleiding voor de instelling van een commissie laat zich deels herleiden uit de maatschappelijke context, maar belangrijk is natuurlijk ook om vast te stellen wat nu eigenlijk voor de insteller of opdrachtgever zelf het motief is om voor de commissie te kiezen. Als heel veel commissies worden ingesteld om te adviseren over kwesties die technisch en vooral inhoudelijk van aard zijn, roept dat ten minste de vraag op waarom de politiek (de bewindspersoon of ook de volksvertegenwoordiging) hier niet gewoon zelf verantwoordelijkheid neemt en tot besluitvorming komt. Immers, ambtenaren op departementen of adviesraden kunnen hier ook adviseren. En is het daarna bij dergelijke weinig politiek complexe vraagstukken niet gewoon een kwestie van 'de knoop doorhakken'?

Instellers kunnen er uiteenlopende motieven op nahouden wanneer zij overgaan tot het instellen van een commissie.<sup>11</sup> Vaak hebben ze meerdere motieven tegelijk. Bij de installatie wordt vaak formeel vastgelegd dat het motief is om in ieder geval een goed onderbouwd onderzoek en deskundig advies te verkrijgen. Niet zelden echter zijn er bij de keuze voor een commissie ook andere, informele en dus minder zichtbare motieven aan de orde (vergelijk ook Scholten 1975; Van Putten 1982; Van Gils 1987).<sup>12</sup>

##### 4.1 Formele motieven

Kijkend naar de instellingsbeschikkingen van ad-hoc-commissies kunnen we constateren dat drie motieven steeds terugkeren in de openbare overwe-

gingen die worden gegeven bij de instelling van commissies en die dus als hoofdmotieven mogen gelden. Het gaat om:

*Beroep doen op specifieke deskundigheid.* Commissies worden vaak ingesteld om gericht een beroep te kunnen doen op de deskundigheid waarover voorzitter en leden geacht worden te beschikken. Het hoeft daarbij overigens niet per definitie om inhoudelijke expertise te gaan. Het kan ook gaan om procesmatige deskundigheid, bijvoorbeeld betrekking hebbend op de omgang met grote belangentegenstellingen of maatschappelijke onrust. Vertrouwdheid met onderzoek is vaak de reden waarom hoogleraren, met wortels in de wetenschap, deel uitmaken van commissies. Er zijn in de loop der jaren vele commissies geweest die met name uit deskundigheidsoverwegingen zijn ingesteld. Die hebben zich gebogen over heel uiteenlopende onderwerpen, zoals vliegtuiggeluid, riooloverstorten, staatkundige vernieuwing, energieheffingen, studiefinanciering, pluimveehouderij, bestrijdingsmiddelen, aandelenlease, biotechnologie, vennootschapsbelasting, oorlogstegoeden en plafonnering van emissies.

*Borgen van onafhankelijkheid.* Een commissie hoeft op geen enkele wijze gebonden te zijn aan de bestaande departementale organisatie of het vigerend beleid. Voorzitter en leden kunnen worden benoemd van buiten de overheid, waardoor het thema dat de commissie onderzoekt of waarover de commissie adviseert, in beginsel met de benodigde distantie kan worden benaderd. Van een commissie wordt soms verwacht dat zij een impuls kan geven aan een vastgelopen discussie, dat zij een patstelling of conflict doorbreekt, een nieuwe visie op de problematiek geeft, dan wel een harde boodschap overbrengt. Onafhankelijkheid is daarnaast van belang wanneer van de commissie wordt verlangd dat een contra-expertise wordt uitgevoerd of op enig vlak verantwoording wordt gevraagd over bestuurlijk handelen. Sommige commissies worden ingesteld voor onderzoek naar taakverzuim door overheidsfunctionarissen, onbekwaam of onbehoorlijk bestuur of kostbare beleidsfiasco's. Het ligt in zulke gevallen niet voor de hand dat de overheid zelf deze therapeutische taak ter hand neemt. Velen beargumenteren dat échte onafhankelijkheid niet bestaat. Immers, specialisten op bepaalde terreinen hebben hun eigen opvattingen over te onderzoeken thema's en zijn daardoor niet volledig onafhankelijk. Oud-

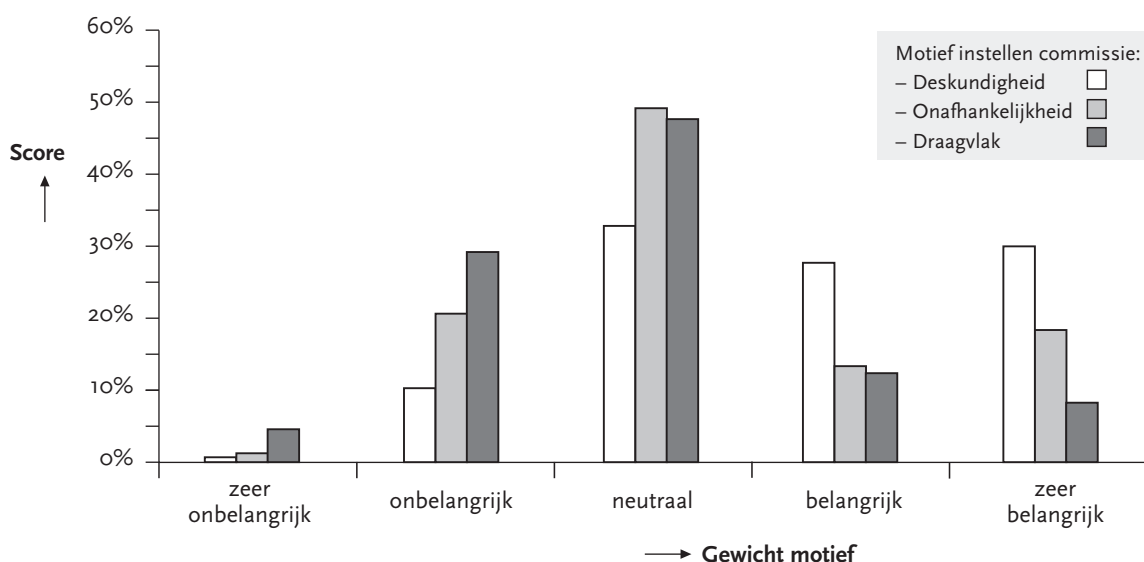


bestuurders, die in vroeger tijden mogelijk medeverantwoordelijk zijn geweest voor beslissingen op beleidsterreinen die nu door hun commissie worden onderzocht, zouden niet onafhankelijk kunnen adviseren. Datzelfde geldt voor wetenschappers die zich in hun artikelen en onderzoeken al jaren uitlaten over beleidsthema's en ook ten dele hun eigen stokpaardjes berijden. Onafhankelijkheid is een belangrijk motief, maar kent in die zin natuurlijk wel altijd zekere grenzen.

*Creëren van draagvlak.* Als belangrijk formeel motief kan ook het verkrijgen van steun voor en instemming met de aanpak van een lastige kwestie worden genoemd; een klassiek motief in onze consensusmaatschappij. Dit motief wordt lang niet altijd expliciet zo benoemd in de instellingsbeschikking, maar valt dan onder meer wel weer af te leiden uit de brede samenstelling van de commissie, in de zin van een afspiegeling van betrokken belangen en deskundigen. Ook de opdracht aan de commissie om met een gezamenlijk en gedragen advies te komen, niettegenstaande de uiteenlopende politieke achtergronden van de leden, verschaft belangrijke indicaties op dit punt. De commissie die primair vanuit dit motief wordt ingesteld, dient vooral ter pacificatie. Waar het om gaat, is dat via het werk van de commissie tegenstellingen worden overbrugd en dat op zoek wordt gegaan naar wat een haalbaar compromis is, in het licht van de tegenstellingen die

er op een zeker moment tussen betrokken partijen bestaan.

De drie hier door ons gebruikte categorieën sluiten elkaar bepaald niet uit. Sterker nog, het komt juist regelmatig voor dat meerdere criteria tegelijkertijd motief zijn voor het instellen van commissies. Voor zover wij op basis van de instellingsbeschikkingen en andere formele stukken hebben kunnen vaststellen, worden commissies vooral ingesteld wanneer bewindspersonen of volksvertegenwoordigers op zoek zijn naar externe deskundigheid. Wanneer we het schriftelijk materiaal dat ons ter beschikking staat, tot vertrekpunt nemen, blijkt dit voor de instelling van meer dan de helft (bijna 60%) van alle commissies een belangrijk of zeer belangrijk motief. Het gaat daarbij doorgaans om commissies die zijn belast met onderzoeks- en advies taken. Ook blijkt dat deskundigheid met name een belangrijk motief voor de instelling van commissies is wanneer de aanleiding door een heikele kwestie of systeemcrisis wordt gevormd. In situaties waarin deskundigheid niet het belangrijkste motief voor het instellen van een commissie is, blijkt dat de taken doorgaans in de procesmatige sfeer liggen (zie Schulz e.a. 2007, die een indeling naar inhoudelijke en procesmatige taken van commissies maken). Het gaat dan om zaken als bijvoorbeeld conflictbemiddeling of begeleiding. Ook is het mogelijk dat een commissie een meer stimulerende taak heeft (Schulz



Figuur 3. Motieven voor het instellen van commissies in de periode 1995-2005 (N = 191)

e.a. 2007). Onafhankelijkheid en draagvlak blijken in de praktijk minder vaak genoemde motieven voor het instellen van een commissie dan deskundigheid. Opvallend is dat er specifieke situaties zijn waarbij onafhankelijkheid (ruim 30%) en draagvlak (20%) wel degelijk een belangrijk of zeer belangrijk motief voor het instellen van een commissie blijken te zijn. Dit is met name het geval in situaties waarin feitenonderzoek gedaan dient te worden naar de werkelijke toedracht van gebeurtenissen. Commissies die worden ingesteld naar aanleiding van plotselinge gebeurtenissen, hebben regelmatig een dergelijke taak.

#### 4.2 Informele motieven

Naast de formele motieven hebben instellers van commissies ook informele motieven om commissies in te stellen, zo valt onder meer af te leiden uit de gesprekken en interviews die we in het kader van ons onderzoek hebben gevoerd. Het gaat dan niet om een beroep op deskundigheid, het borgen van onafhankelijkheid of het creëren van draagvlak, maar eerder om zaken die bij het politieke spel om de macht horen. Zo is uit de literatuur bekend dat commissies voor bestuurders soms dienen om tijd te winnen (ijskastfunctie), om eigen verantwoordelijkheid te ontlopen (afschuiffunctie) of om mogelijke kritiek van buitenstaanders te kanaliseren (inkapselingsfunctie) (Scholten 1975). Deze verborgen motieven zijn over het algemeen niet eenvoudig uit schriftelijke stukken te achterhalen en kunnen vaak alleen worden vermoed als in detail wordt gekeken naar bijvoorbeeld de samenstelling van de commissie of de politiek-bestuurlijke context van waaruit de commissie is ingesteld. Het gaat hierbij om de informele, op de achtergrond spelende motieven. Dit wil overigens niet per definitie zeggen dat het daarom dus ook foute of verkeerde doeleinden zijn. Integendeel, sommige zijn zelfs buitengewoon belangrijk in het licht van de werking van ons openbaar bestuur. Zo kan het instellen van de commissie betekenen dat er nog aanvullend onderzoek dient te worden gedaan, wat op zich extra tijd kost, maar een inhoudelijk motief is. Echter, het kan ook betekenen dat de bestuurder in kwestie de beslissing liever overlaat aan zijn opvolger; een politiek motief. Enerzijds horen we met enige regelmaat dat het thema niet behoort tot de prioriteiten van de bewindspersoon, anderzijds kan dat betekenen dat de bestuur-

der in kwestie zich niet aan de beslissing wil wagen, omdat deze beslissing bijvoorbeeld impopulair is.

Wij zijn in de loop van ons onderzoek gekomen tot een indeling van deze mogelijke informele motieven om een commissie in te stellen. Deze indeling baseren we op twee typen strategische overwegingen die een bewindspersoon naar ons idee kan hebben.

#### – *Versnellen of vertragen van het proces?*

Een bewindspersoon kan de intentie hebben om de ideeën- en besluitvorming over een onderwerp te versnellen, bijvoorbeeld omdat de discussie lang genoeg geduurd heeft of de kwestie vlot moet worden afgehandeld. Maar ook vertragen kan soms juist aantrekkelijk zijn, bijvoorbeeld omdat het de insteller slecht uitkomt dat het debat nu wordt gevoerd of omdat het onderwerp nog niet rijp is voor besluitvorming.

#### – *Onder de aandacht brengen of uit de aandacht houden (of halen)?*

Het is mogelijk dat het een bewindspersoon goed uitkomt om een onderwerp hoger op de politieke agenda te krijgen en dus veel aandacht te geven. Het is ook mogelijk dat de bewindspersoon er juist wel bij vaart als hij een onderwerp in de luwte brengt en het buiten (de hitte en hijgerigheid van) het politieke debat en de berichtgeving van de media houdt.

Wanneer een bewindspersoon de afwegingen maakt die hier zijn weergegeven, kan hij of zij ervoor kiezen om een commissie in te stellen om de beoogde doelstellingen binnen bereik te brengen. In tabel 2 hebben we op basis van de twee hiervoor genoemde afwegingen vier typen informele motieven onderscheiden voor het instellen van een commissie. Bij elk van deze motieven horen strategieën die een bewindspersoon kan gebruiken om een commissie te laten bijdragen aan zijn eigen doelstellingen, die overigens verder gaan dan de instelling alleen. Hierbij zij overigens vermeld dat de praktijk van het (bureau)politieke bedrijf aanzienlijk complexer is dan het onderstaande schema doet vermoeden. Immers, strategieën van bewindspersonen of ambtenaren ten aanzien van commissies staan niet op zichzelf. Voorzitters, leden, secretarissen, de media en regelmatig ook belanghebbenden uit het beleidsveld waar de commissie zich op richt, hebben eigen belangen. Velen ontwikkelen eigen strategieën, voorzitters

laten zich niet eenvoudig voor een karretje spannen en voor de media is niets (lang) geheim te houden.

Het is uiterst lastig om op basis van harde data aan te tonen welke informele motieven een rol hebben gespeeld bij het instellen van een bepaalde commissie. Zeker voorafgaand aan en bij de instelling van de commissie wordt tegenover derden nergens gerept over eventuele informele motieven. Pas geruime tijd na afloop van de werkzaamheden, als het betreffende thema niet meer zo actueel is en betrokkenen inmiddels een nieuwe stap in hun carrière hebben gezet, wordt het mogelijk om uit gesprekken informatie te destilleren over de informele motieven die er waren voor het instellen van een commissie. Welk type motieven uit de hiervoor beschreven indeling het meest voorkomen en waarom precies, blijft daarom lastig te achterhalen.

Tabel 2. Informele instellingsmotieven

|                           | Vertragen   | Versnellen  |
|---------------------------|---|---|
| Onder de aandacht brengen | Eerst naar meer helderheid omtrent de feiten vragen     | Gezag van anderen benutten om belang te benadrukken |
|                           | Een onderwerp laten rijpen en zo acceptatie creëren     | Openbare rouwverwerking en/of boetedoening          |
| Uit de aandacht halen     | Depolitiseren door inbreng van deskundigen te vragen    | Inkapselen van luidruchtige en lastige derden       |
|                           | Over de eigen regeerperiode of verkiezingen heen tillen | Om bemiddeling van neutrale derden vragen           |

Voor de meeste commissies geldt naar onze inschatting dat informele (in de zin van verborgen) motieven van ondergeschikt belang zijn bij de instelling ervan. Dit betekent niet dat ze niet aanwezig zouden zijn. Integendeel zelfs. Maar het aantal commissies waarbij de instelling voornamelijk wordt bepaald vanuit informele overwegingen en die in strijd zouden zijn met de formeel vast te stellen instellingsmotieven, en dus voorbijgaan aan een beroep doen op deskundigheid, het borgen van onafhankelijkheid en het creëren van draagvlak, is naar onze inschatting beperkt. In nog geen 10% van de gevallen spelen informele motieven een dergelijke belangrijke of zeer belangrijke rol, zo vermoeden wij op

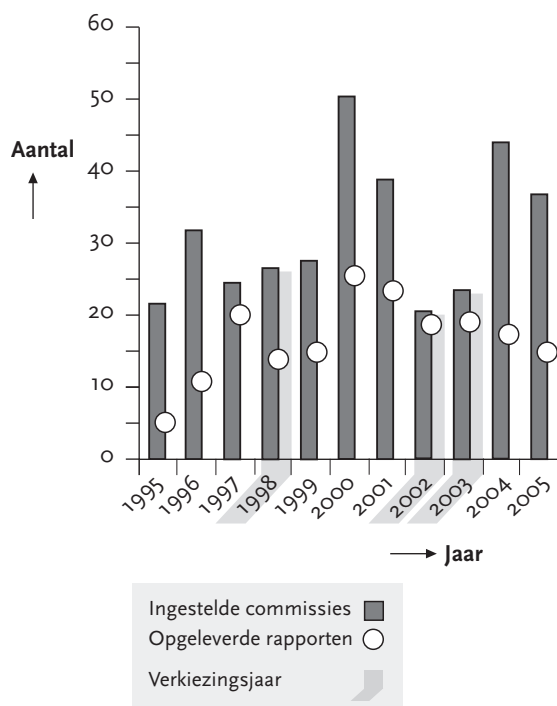
basis van een nadere analyse van de commissies waarvan we ook na uitgebreide gesprekken met voorzitters en secretarissen menen voldoende te weten om dat te kunnen overzien.

Informele instellingsmotieven kunnen strijdig zijn met de formele. Ze kunnen elkaar ook juist versterken. Dat zien we vooral terug als het om een thema gaat dat enerzijds prominent in de samenleving figureert en anderzijds hoog op de agenda staat in de politiek en veel aandacht krijgt in de berichtgeving door de media. Denk bijvoorbeeld aan de commissie-Hermans (besluitvorming stemmachines), wiens thema uitgebreid in de media is geweest. De commissie heeft formeel het beleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moeten beoordelen en schoon schip gemaakt met het verleden. Informeel is de commissie ook ingezet om de rust in het politieke en maatschappelijke landschap te laten terugkeren.

Onze opvatting wijkt daarmee af van de gangbare beelden en opvattingen over informele motieven bij de instelling van commissies die bij het grote publiek bekend zijn. Wij verklaren dit vanuit het gegeven dat de meeste commissies niet bij het grote publiek bekend zijn.<sup>13</sup> Juist het vermoeden dat een bestuurder informele motieven heeft bij het instellen van een commissie, is voor de media interessant om over te berichten, denk bijvoorbeeld aan de mediahype rondom de instelling van de commissie-Ontslagrecht. Een enkeling sprak zelfs van 'de hoer van Den Haag'.<sup>14</sup> Die kwetsbaarheid zorgt naar ons idee voor terughoudendheid.

## 5 Timing: instelling van en rapportage door commissies

Commissies worden niet zomaar, op willekeurige momenten ingezet. Voor de instelling van commissies zijn niet alleen aanleidingen en motieven te achterhalen. Bewindspersonen plaatsen commissies ook, al dan niet bewust, in een politiek tijdschema. Als we kijken naar de instelling van commissies en het moment waarop hun adviezen verschijnen, lijkt een zeker patroon zichtbaar te worden wanneer we die in verband brengen met de electorale cyclus. De meeste commissies worden ingesteld ongeveer een jaar nadat het kabinet van start is gegaan.<sup>15</sup> De meeste rapporten worden ongeveer een jaar voor de verkiezingen opgeleverd, vlak voordat een nieuw kabinet zijn intrede doet.<sup>16</sup>



Figuur 4. Aantallen ingestelde commissies en uitgebrachte rapporten per jaar in de periode 1995-2005 (N = 343 en N = 219)

Verrassend zijn deze constatering misschien niet, maar interessant zijn ze wel, zeker in het licht van onze beschouwing over informele motieven. Blijkbaar is het zo dat ministers in hun ambtsperiode tegen een aantal lastige kwesties aanlopen waarover ze dan advies vragen van een commissie. Misschien omdat ze er zelf niet uitkomen of omdat ze uitstel wensen van de besluitvorming erover. Mogelijk ook omdat ze eerst willen verkennen of er een uitweg te bedenken valt die vooralsnog over het hoofd is gezien, dan wel of er voldoende draagvlak is voor een aanpak die al wordt beoogd.

Blijkbaar leeft verder bij de instellers én de commissie(voorzitter)s zelf het idee dat de invloed die uitgaat van het advies, te optimaliseren valt door ervoor te zorgen dat het onderwerp in ieder geval geagendeerd is tijdens de verkiezingen en liefst ook belandt in de tas van de kabinetsformateur, wanneer er mogelijk nog ruimte is om meer vergaande beslissingen inzake lastige kwesties te nemen. Commissies kunnen daarmee een schakel tussen twee kabinetten vormen. Immers, het advies van een commissie over de toekomst van een bepaald beleidsterrein is

minder verdacht dan dezelfde opvatting die door een 'over haar graf heen regerend' kabinet in de tas van de formateur wordt gestopt.

## 6 Conclusie

Studie naar het verschijnsel commissie doet onwillekeurig denken aan de bekende uitspraak: 'de honden blaffen en de karavaan trekt verder'. Het verschijnsel commissie lijkt niet tegenstaande alle kritiek in het publieke en politieke debat onuitroeibaar. Wij hebben in dit artikel willen laten zien dat zich dit onder meer laat verklaren uit de maatschappelijke context die op diverse manieren aanleiding kan geven tot de instelling van een commissie en uit de (formele en informele) motieven die daarmee verbonden kunnen zijn als we kijken naar de instellers ervan.

Nadat zich rampen hebben voorgedaan, of als er wantoestanden zijn ontdekt, is het instellen van een commissie voor bestuurders meestal onontkoombaar, aangezien de onderste steen dan boven moet. Maar er zijn ook meer als routinematig te typeren overwegingen die aanleiding geven tot het instellen van commissies. Ze betreffen technische kwesties, evaluatiebepalingen in wetgeving, of de wens om de toekomst te verkennen. Dit vergt competenties die de ministeries zelf vaak niet in huis hebben en niet zelden is het ook ongewenst dat het ambtelijk apparaat zich er zelf mee ledig houdt. Op basis van ons onderzoek stellen we vast dat het belangrijkste motief om een commissie in te stellen is het doen van een beroep op externe deskundigheid (in 60% van de gevallen is dat een motief), terwijl ook het borgen van onafhankelijkheid (30%) en het creëren van draagvlak (20%) gelden als belangrijke overwegingen. De informele motieven die in veel pleidooien voor het afschaffen van commissies kunnen worden gehoord, lijken van ondergeschikt belang in die zin dat ze zelden doorslaggevend zijn, al spelen ze vrijwel altijd óók een rol. Dat informele motieven wel zeker een rol spelen, mag bijvoorbeeld blijken uit de plaatsing van commissies in een politiek tijdschema: de meeste commissies worden een jaar nadat een kabinet van start is gegaan ingesteld en publiceren ongeveer een jaar voor de nieuwe verkiezingen. Zelf het (vooral politieke) succes van de zelf ingestelde commissie kunnen vieren is blijkbaar voor veel bewindslieden van belang.

De instelling van commissies is daarmee al met al goed verklaarbaar vanuit de politiek-bestuurlijke

intenties die bewindspersonen hebben met deze commissies. Ook de maatschappelijke context en timing spelen hierbij een rol. Voordat de roep om minder commissies ooit ook werkelijk belang en betekenis kan krijgen voor de bestuurspraktijk,

dient men zich eerst rekenschap te geven van deze politieke gegevens. Zolang de politiek de politiek blijft, heeft de roep om minder commissies vooral symbolische waarde.

## Noten

- 1 Zie ook het rapport van de Tweede Kamerfractie van GroenLinks *De Schaduwmacht: de invloed van politieke commissies*, Den Haag 2004 en bijvoorbeeld de Kamervragen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, TK 2007-2008, 31 201, nr. 24 en daaraan voorafgaand.
- 2 Kamermotie nr. 3, 29 508 van vergaderjaar 2003-2004.
- 3 *De Volkskrant*, 10 november 2005, p. 3. Het betreft de bundel van Duyvendak c.s. (2005), zie ook de literatuurlijst.
- 4 Ter indicatie geven we aan dat Van Delden (1981:79) in zijn achtergrondstudie voor de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst 366 externe adviesorganen in 1976 en 352 externe adviesorganen in 1978 vermeldt. Het ministerie van BZK maakt sinds een aantal jaren een overzicht voor de Tweede Kamer van alle commissies die onder de Kaderwet Adviescolleges zijn ingesteld. Niet alle commissies die wij in ons onderzoek zijn tegengekomen, zijn echter ingesteld onder deze wet. Vandaar dat de door ons gepresenteerde aantallen kunnen verschillen van de aantallen die het ministerie van BZK noemt. Voor meer informatie zie bijvoorbeeld de Tweede Kamerstukken 28 101, nr. 4 (2006) en 24 503, nr. 31 (2000).
- 5 Wij sluiten daarmee nauw aan bij de definities die het ministerie van BZK reeds eerder heeft gemaakt.
- 6 Voor een uitgebreide theoretische inbedding en een verder uitgewerkt analysekader verwijzen wij hier naar het later dit jaar te verschijnen proefschrift van Martin Schulz.
- 7 Zie bijvoorbeeld *De Volkskrant*, 10 november 2005, p. 3 en Kamermotie nr. 3 (29 508) van het vergaderjaar 2003-2004.
- 8 Alle afbeeldingen in dit artikel zijn afkomstig uit Schulz e.a., 2006.
- 9 *NRC Handelsblad*, 'Aanpak vergrijzingskwestie: CDA-econoom kritiseert plan eigen partij', 22 augustus 2006.
- 10 De parlementaire enquêtecommissie is een bijzonder soort commissie met ruimere bevoegdheden dan de commis-

sies die in dit artikel centraal staan.

11 Enige structurele en functioneringsaspecten betreffende commissies in organisaties, in: WRR, *Externe adviesorganen van de centrale overheid: beschrijving, ontwikkelingen, aanbevelingen*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1977, p. 304.

12 Ook het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beziet deze kwestie in 2004 nader in het rapport 'Het adviesstelsel doorgelicht: een onderzoek naar taken, omvang en werkwijze'.

13 Deze aanname berust op twee gegevens. Ten eerste blijkt dat van alle door ons geïdentificeerde commissies slechts iets meer dan 20% wordt voorgezeten door de bekende voorzitters met grote namen, zoals Alders, Brinkman of Hoekstra (Schulz e.a. 2006, 73-74). Verder blijkt, zoals we in dit artikel al eerder hebben laten zien, dat slechts 13% van de door ons onderzochte commissies wordt ingesteld naar aanleiding van nieuwsfeiten en Kamervragen. Voor ons is dit voldoende reden aan te nemen dat de meeste commissies weinig media-aandacht krijgen en daardoor ook bij het grote publiek niet bekend zijn.

14 Zie *De Pers*, 'De hoer van Den Haag is terug', 21 november 2007, p. 1.

15 In 1998, 2002 en 2003 zijn er verkiezingen voor de Tweede Kamer geweest.

16 Het verschil in waarnemingen in figuur 4 kan worden verklaard uit het feit dat wij enerzijds niet alle rapporten van de ingestelde commissies hebben kunnen terugvinden. Anderzijds hebben niet alle commissies tot taak een rapport op te leveren. Denk aan de Taskforce Jeugdwerkloosheid (commissie-De Boer), die 40.000 banen voor jeugdige werklozen moest scheppen en op het moment dat dit streven gehaald leek te worden, een uitbreiding van haar opdracht tegemoet mocht zien.

## Literatuur

Braam, A. van, 1998, *Leerboek Bestuurskunde: Tekstboek A*, Muiderberg: Coutinho.  
 Burg, F.H. van der, 1975, 'Commissies ad hoc'. *Bestuurswetenschappen*, 6: 425-443.  
 Cartwright, T.J., 1975, *Royal Commissions and Departmental Committees: A Case Study in Institutional Adaptiveness and Public Participation in Government*, London: Hodder and Stoughton Educational.  
 Chapman, R.A. (red.), 1973, *The Role of Commissions in Policy-Making*, London: Allen and Unwin.  
 Delden, A. van, 1981, *Adviesorganen*, Den Haag: Staatsuitgeverij.

Deth, J.W. van en J.C.P.M. Vis, 1995, *Regeren in Nederland: Het Politieke en Bestuurlijke Bestel in Vergelijkend Perspectief*, Assen: Van Gorcum.  
 Duyvendak, W., P. de Jong, B. Pauw en R. van Schendelen (red.), 2005, *Schaduwmacht in de Schijnwerpers: Adviescommissies in Politiek Den Haag*, Den Haag: Sdu Uitgevers.  
 Frissen, P.H.A., 2002, *De Staat: Een Drieluik*, Amsterdam: Uitgeverij De Balie.  
 Gils, M.R. van, 1987, *De Strategische Functie van Externe Adviesraden*, Den Haag: HRWB Adviescollege voor sociaal en cultureel beleid.  
 Gosnell, H.F., 1934, 'British Royal Commissions of Inquiry'.

*Political Science Quarterly*, 49: 84-118.

Howlet, M. and M. Ramesh, 2003, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford: Oxford University Press.

Kan, J.M., 1975, 'A view from the inside'. *Bestuurswetenschappen*, 6: 389-393.

Korsten, A.F.A. en Th.A.J. Toonen (red.), 1993, *Bestuurskunde: Hoofdfiguren en Kernthema's*, Houten: Stenfert Kroese.

Lipsky, M. en D. Olsen, 1969, 'Riot Commission Politics'. *Trans-action*, 6: 8-21.

Lipsky, M. en D. Olsen, 1977, *Commission Politics: The Processing of Radical Crisis in America*, New Jersey: Transaction Books.

Moore, W.H., 1913, 'Executive Commissions of Inquiry'. *Columbia Law Review*, 13: 500-523.

Muller, E.R. en N.J.P. Coenen, 2002, *Parlementair onderzoek in Nederland*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Nelissen, N., P. de Goede en M. van Twist, 2004, *Oog voor Openbaar Bestuur: Een Beknopte Geschiedenis van de Bestuurskunde*, Amsterdam: Reed Business.

Oldersma, G.J., 1996, *De vrouw die Vanzelf Spreekt: Gender en Representatie in het Nederlandse Adviesstelsel*, dissertatie Leiden, Leiden: DSWO Press.

Plowden, W., 1971, 'An anatomy of commissions'. *New Society*, 18: 104-107.

Popper, F., 1970, *The President's Commissions*, New York: Twentieth Century Fund.

Putten, J., van, 1982, 'Adviesorganen'. In: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 257-279.

Putters, K., P. Meurs en M. Schulz, 2007, 'Van government naar governance in hybride sectoren'. In: G. Minderman (red.), *Governance in het onderwijs: een nieuwe balans?*, Public Controlling Reeks 14: Bedrijfsvoering bij de overheid en de non-profitsector, Den Haag: Sdu Uitgevers, 97-116.

Roberts, A., 1996, 'Why the Brownlow Committee failed: neutrality and partisanship in the early years of public administration'. *Administration and Society*, 28, 1: 3-38.

Scholten, G.H., 1975, 'Politisering en het krakende radenwerk'. In: U. Rosenthal, M. van Schendelen en G. Scholten, *Ministers, ambtenaren en parlementariërs in Nederland*, Groningen: Tjeenk Willink, 202-215.

Schulz, M., M. van Twist en H. Geveke, 2006, *Besturen in Commissie: Een Onderzoek naar de Rol van Commissies in het Openbaar Bestuur*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Schulz, M., M. van Twist en H. Geveke, 2007, 'Besturen in commissie'. In: *Openbaar Bestuur*, 10: 33-35.

Sellar, W.A., 1947, 'Century of Commissions of Inquiry'. *Canadian Bar Review*, 25: 1-28.

Twist, M.J.W. van, M.C. den Boer, B.P.A. van Mil en L. Geut, 2002, *Beelden van Bestuur*, Utrecht: Uitgeverij LEMMA.

Twist, M.J.W. van, 1994, *Verbale Vernieuwing: Aantekeningen over de Kunst van Bestuurskunde*, Den Haag: VUGA.

Wheare, K.C., 1995, *Government by Committee: an Essay on the British Constitution*, Oxford: Oxford University Press.